



COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS

**PARECER DA TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE SOBRE
PROPOSTAS LEGISLATIVAS DO GOVERNO**

A Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) é uma associação sem fins lucrativos que tem como fim promover a legalidade democrática e a boa governação, combatendo a corrupção e fomentando a transparência pública. A TIAC representa em Portugal a rede global de ONG anticorrupção Transparency International, é membro da coligação cívica Tax Justice Europe e ponto focal da sociedade civil portuguesa para a Community of Democracies.

Este documento de trabalho foi produzido pela TIAC, em resposta ao pedido de parecer endereçado pela Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa. O documento, produzido a pedido da Assembleia da República e para benefício do debate parlamentar e do processo legislativo, é no entanto de acesso público e irrestrito.

Autores: Susana Coroado e João Paulo Batalha

3 de Julho 2017 TIAC

Transparência e Integridade, Associação Cívica
www.transparencia.pt

ÍNDICE

ÂMBITO E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE	4
ENQUADRAMENTO	4
RECOMENDAÇÃO TIAC	5
APRECIÇÃO GLOBAL DAS PROPOSTAS	5
SOBRE AS EXCEÇÕES OU LIMITAÇÕES AO REGISTO CENTRAL DO BENEFICIÁRIO EFETIVO	5
SOBRE O ACESSO AOS DADOS DO REGISTO CENTRAL DO BENEFICIÁRIO EFETIVO	6
SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO REGISTO DE <i>TRUSTS</i>	6
SOBRE A COMUNICAÇÃO DE ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	6
RECOMENDAÇÕES TIAC	7
RELAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELEVANTES	7
OS “VISTOS GOLD”	7
A ZONA FRANCA DA MADEIRA	8
A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES	8
RECOMENDAÇÕES TIAC	9

ÂMBITO E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE

O presente documento de trabalho resulta de um pedido endereçado no dia 16 de Junho de 2017 à Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) da Assembleia da República, para que fosse emitido parecer sobre três propostas de lei apresentadas pelo Governo para a transposição das Diretivas da UE sobre combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo:

[Proposta de Lei 71/XIII/2.^a \(GOV\)](#) – *Aprova o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo e transpõe o capítulo III da Diretiva (UE) n.º 2015/849*

[Proposta de Lei n.º 72/XIII/2.^a \(GOV\)](#) – *Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2015/849 e executando o Regulamento (UE) n.º 2015/847.*

[Proposta de Lei 73/XIII/2.^a \(GOV\)](#) – *Regula a troca automática de informações obrigatória relativa a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência e no domínio da fiscalidade, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2376 e a Diretiva (UE) 2016/881*

O pedido de parecer indicava como data limite para o envio do contributo da TIAC o dia 30 de Junho de 2017, o que naturalmente nos impediu de fazer uma análise e discussão aprofundadas das iniciativas, todas elas de inevitável complexidade técnica e jurídica e somando, no conjunto, mais de 400 páginas de articulado e anexos. O presente parecer deve por isso ser entendido como um contributo preliminar, não exaustivo, para o processo legislativo em curso e um incentivo ao alargamento da análise, da discussão e do debate sobre estas matérias cruciais.

ENQUADRAMENTO

Prevenir, detetar e punir o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e a evasão e elisão fiscais são hoje prioridades políticas globais, dada a sua importância central para o combate ao crime organizado e às redes internacionais de terrorismo que usam o sistema financeiro como suporte para as suas atividades criminosas. O carácter transnacional deste tipo de atividade exige regulação eficaz e uma cooperação reforçada e eficiente entre jurisdições, razão pela qual entidades como a OCDE, o G20 e a União Europeia têm dedicado atenção e recursos crescentes a este fenómeno.

As diretivas comunitárias que as presentes propostas legislativas pretendem transpor para a legislação portuguesa devem ser entendidas no quadro deste combate global contra a grande criminalidade e o terrorismo, para o qual Portugal tem o dever de contribuir. Mas devem também ser encaradas como uma oportunidade de aumentar a integridade do sistema económico e financeiro, que garanta o mérito e utilidade social do investimento privado através do combate à lavagem de dinheiro e à entrada de capitais de origem criminosa que, deixados sem controlo, tomam de assalto a economia sem produzir verdadeira riqueza, criação de emprego ou desenvolvimento social.

Por essa razão, a Transparência e Integridade, Associação Cívica considera que a transposição da legislação comunitária deve ser feita com sentido estratégico, que contribua para o melhor apetrechamento das autoridades públicas, do tecido económico e da própria sociedade civil no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Esse sentido estratégico exige um estudo e um debate mais aprofundados sobre as especificidades deste tipo de criminalidade em Portugal, a capacidade das autoridades prevenirem e combaterem com eficácia estes fenómenos e as vulnerabilidades próprias do nosso país a este tipo de fenómeno.

Especificamente - e dado estar em curso uma avaliação do Gabinete de Ação Financeira Internacional (GAFI) - parece-nos de toda a utilidade que a Assembleia da República aguarde a publicação dos resultados da avaliação do GAFI e prepare a sua abordagem legislativa tendo em conta essas conclusões e as reflexões e estudos adicionais que tais conclusões exigirem. É certo que estamos no final do prazo fixado pela Diretiva para a transposição da legislação para o ordenamento jurídico interno dos Estados membros, mas é igualmente evidente que regulação desta importância e desta complexidade não deve ser abordada meramente do ponto de vista legislativo, mas ser enquadrada com as políticas públicas relevantes tendo como objetivo, não apenas a conformidade da legislação nacional às diretivas comunitárias, mas a eficácia do combate a estes fenómenos no terreno.

RECOMENDAÇÃO TIAC

O processo legislativo atualmente em curso deve ser desenvolvido em paralelo com a análise da avaliação que o Gabinete de Ação Financeira Internacional (GAFI) está a fazer à realidade portuguesa, abordando as conclusões e recomendações que vierem a ser publicadas e promovendo um debate e estudo alargados das questões que forem levantadas pelo GAFI - ainda que isso implique um prolongamento do trabalho legislativo.

APRECIÇÃO GLOBAL DAS PROPOSTAS

A avaliação genérica feita às propostas apresentadas pelo Governo revela uma correspondência com as soluções adotadas nas diretivas comunitárias e uma aproximação às boas práticas já seguidas por outros Estados-membros, nomeadamente no que toca ao Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, cujo figurino proposto se assemelha a regimes como o britânico, já em vigor.

No entanto, alguns detalhes da legislação proposta colocam problemas práticos à implementação eficaz das normas e abrem áreas de discricionariedade que podem, no limite, funcionar como mecanismos para contornar a própria regulação que se pretende implementar. Noutras áreas, como as garantias de proteção de denunciadores, as soluções apresentadas não são suficientes para atingir os objetivos propostos e exigem a produção de legislação específica complementar.

Elencamos, de forma não exaustiva, algumas preocupações mais salientes em relação às propostas apresentadas:

Sobre as exceções ou limitações ao Registo Central do Beneficiário Efetivo

Embora seja globalmente positiva nos termos e condições que estatui para funcionamento do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), a Proposta de Lei n.º 71/XIII encerra no entanto margens de discricionariedade que podem fazer perigar a solidez e eficácia de todo o sistema de registo e controlo.

A possibilidade de dois membros do Governo criarem por portaria isenções ao registo ou definirem de moto próprio as circunstâncias indiciadoras da qualidade de beneficiário efetivo (Artigos 4º e 11º do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo) cria oportunidades para decisões casuísticas, pouco fundamentadas ou injustificadas, suscetíveis de criar um “mercado de exceções” através de pressão ilegítima sobre os membros do Governo ou outras formas de condicionamento, incluindo por via de atos de corrupção.

Do mesmo modo, conceder ao presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e Notariado o poder de limitar casuisticamente o acesso aos dados do beneficiário efetivo (Artigo 23.º), sem que se prevejam critérios e procedimentos rigorosos ou mecanismos de supervisão e controlo à concessão destas limitações especiais, cria uma margem de discricionariedade preocupante, que pode ser alvo de abuso, fazendo perigar a própria eficácia do registo.

Preocupação semelhante se coloca à margem concedida ao Conselho Diretivo do IRN para definir a forma de disponibilização da informação no RCBE (Artigo 19.º). São matérias que carecem de maior reflexão e mais exigente regulamentação.

Sobre o acesso aos dados do Registo Central do Beneficiário Efetivo

É de louvar que o Registo Central do Beneficiário Efetivo esteja acessível online, permitindo ao Estado cumprir as suas obrigações de facultar aos cidadãos acesso à informação de interesse público. No entanto, não resulta claro da proposta do Governo os critérios seguidos para a definição dos emolumentos a cobrar para o acesso ao registo e para os serviços associados (Proposta de Lei n.º 71/XIII). De facto, a exigência do pagamento de uma assinatura mensal para o Registo Central cria uma barreira objetiva no acesso à informação e deixa sem resposta a solução a adotar para cidadãos ou empresas que não pretendam consultar o registo de forma frequente mas se vejam na necessidade de fazer uma consulta única, isolada, à informação constante do Registo.

Sobre a obrigatoriedade do registo de *trusts*

É positivo que o registo de *trusts* - atualmente aplicável apenas a *trusts* com duração superior a um ano - seja tornado obrigatório para todos os *trusts*, independentemente do seu prazo de duração (Proposta de Lei n.º 71/XIII). No entanto, a alteração ao Decreto-Lei n.º 352-A/88, de 3 de outubro deve estender-se também ao Art.º 11º (Sigilo e confidencialidade), de modo a garantir que os *trusts* são sujeitos às mesmas regras de transparência e controlo estatuídas na legislação proposta, e que não são aplicadas a estas formas jurídicas a operar na Zona Franca da Madeira privilégios de secretismo injustificados.

Sobre a comunicação de atividades imobiliárias

Dada a especial vulnerabilidade do mercado imobiliário a riscos de branqueamento de capitais, é positiva a criação de uma obrigação de comunicação de transações imobiliárias ao Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I. P. (Artigo 46.º da Proposta de Lei n.º 72/XIII). No entanto, dada a rapidez com que é possível a venda e revenda de bens imobiliários - e a facilidade com que negócios desta natureza, envolvendo inúmeras entidades, podem ser usados para ofuscar a origem e circulação de capitais ilícitos - o reporte semestral previsto afigura-se desajustado, sendo desejável estatuir uma obrigação de comunicação automática, “em tempo real”, das transações, dotando o IMPIC dos meios técnicos e humanos necessários para sinalizar operações de maior risco e proceder à sua fiscalização.

RECOMENDAÇÕES TIAC

- Devem ser evitadas todas as normas que concedem a membros do Governo ou responsáveis do Instituto dos Registos e Notariado o poder discricionário de isentar quaisquer entidades prestar informação ao Registo Central do Beneficiário Efetivo ou de limitar a informação disponibilizada ao público;
- Os casos em que seja justificável isentar entidades do Registo ou limitar o acesso aos dados de qualquer beneficiário efetivo devem ser processados segundo critérios objetivos especificamente estatuídos na lei e acompanhados de mecanismos sólidos e eficazes de verificação e controlo;
- Não devem ser cobrados emolumentos para consultas ao Registo Central do Beneficiário Efetivo. Os emolumentos a cobrar para outros serviços associados ao Registo devem ser justificados e ter correspondência com os custos administrativos reais dos serviços prestados;
- Os *trusts* devem estar sujeitos às mesmas regras de publicitação no Registo Central do Beneficiário Efetivo aplicáveis a todas as outras entidades. Não devem ser concedidas regras especiais de secretismo injustificadas aos trusts ou a quaisquer outras entidades a operar na Zona Franca da Madeira;
- As transações imobiliárias devem ser alvo de reporte automático ao IMPIC, que deve ser apetrechado de sistemas de informação e meios humanos que permitam sinalizar e fiscalizar operações que, pelas suas características, exibam riscos de branqueamento de capitais.

RELAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELEVANTES

As propostas legislativas alvo do presente parecer não esgotam as medidas necessárias a um combate eficaz ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo e à evasão e elisão fiscais. E embora não se pretenda neste documento de trabalho esgotar a análise e o debate sobre este tema, justifica-se deixar alguns alertas importantes sobre a existência de políticas públicas cuja implementação se tem revelado, a nosso ver, conflituante com o sucesso deste combate.

Os “Vistos Gold”

O programa de Autorizações de Residência para Investimento - mais conhecido como o programa “Vistos Gold” - e os benefícios fiscais para residentes não habituais têm atraído um grande número de investidores estrangeiros, provenientes sobretudo de países expostos a riscos elevados de corrupção e branqueamento de capitais, como a China ou a Rússia. A entrada destes capitais e a sua relação com setores de risco como o imobiliário agravam a vulnerabilidade de Portugal à entrada de grandes quantidades de fundos ilícitos no mercado, associada à ineficiência dos mecanismos de controlo.

Além disso, a integridade dos próprios mecanismos de concessão dos Vistos Gold foi posta em causa pela investigação judicial que culminou em acusações de corrupção e crimes conexos (atualmente em fase de julgamento) envolvendo o então ministro da Administração Interna e altos responsáveis do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Instituto dos Registos e Notariado.

Por esta razão, a par do reforço da informação prestada às autoridades no que toca às transações imobiliárias, é necessário reformar o programa de Autorizações de Residência para Investimento, através de uma avaliação rigorosa de riscos, uma reponderação dos setores de atividade associados ao programa (nomeadamente reposicionando-o para fora do setor imobiliário), um reforço das averiguações feitas a situações suspeitas e um incremento das verificações realizadas à origem dos capitais investidos. Deve ser rejeitado o investimento de capitais provenientes de zonas de conflito ou de sistemas bancários não cumpridores.

A Zona Franca da Madeira

A existência da Zona Franca da Madeira tem gerado crescente controvérsia, sobretudo desde a publicação da investigação jornalística conhecida como “Panama Papers”. O Parlamento Europeu criou inclusivamente, no dia 8 de junho de 2016, uma Comissão de Inquérito especialmente dedicada a investigar suspeitas de ilegalidade ou má implementação das normas europeias de combate ao branqueamento de capitais, à evasão e elisão fiscais. Os trabalhos dessa comissão incluíram, no final de junho de 2017, uma visita a Portugal onde, entre outras questões, foi abordado o funcionamento da Zona Franca da Madeira. Esta é pois uma questão inadiável.

O Centro Internacional de Negócios da Madeira foi criado com o propósito de atrair investimento suscetível de promover o desenvolvimento económico e social da região. É altura de fazer uma análise independente aos seus custos e benefícios e estruturas de governança, tanto mais que se trata de um Centro gerido num sistema de concessão que dá a uma sociedade privada - a Sociedade de Negócios da Madeira - o poder de decidir que empresas acedem à zona franca e aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado. Este arranjo opaco é agravado pela situação de promiscuidade pessoal e profissional entre os interesses do Centro Internacional de Negócios da Madeira e as elites políticas da região.

A proteção de denunciante

A proteção de denunciante é crucial para o sucesso do combate ao branqueamento de capitais, à corrupção e à criminalidade organizada. É reconhecendo essa evidência que a Proposta de Lei n.º 72/XIII do Governo estabelece um conjunto de proteções aplicáveis a quem denuncie violações ou indícios de violações à legislação proposta (Artigo 108.º Denúncia de irregularidades).

No entanto, a proposta do Governo limita-se a elencar um conjunto de princípios, sem estatuir mecanismos específicos para a denúncia, meios de proteção efetiva da identidade dos denunciante, instâncias de queixa em caso de violação dos direitos do denunciante, sanções para o incumprimento das proteções estatuídas ou mecanismos de reparação, apoio jurídico e financeiro aos denunciante.

As insuficiências da atual proposta nesta matéria mais não fazem, infelizmente, do que refletir as falhas do atual quadro legal de proteção dos denunciante - falhas que, aliás, foram há muito identificadas pela Transparência e Integridade, Associação Cívica¹. É imperativo criar legislação dedicada à proteção de denunciante, que estabeleça não apenas os princípios genéricos dessa proteção mas crie os mecanismos efetivos para a sua implementação e monitorização, oferecendo garantias reais - e não apenas uma ilusão de proteção - aos cidadãos que têm a coragem e sentido cívico de dar o alerta quando detetam irregularidades.

¹ *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, TIAC, Fev. 2013

RECOMENDAÇÕES TIAC

- Deve ser redefinido o quadro de autorização de residência para investimento (Vistos Gold) (nomeadamente reposicionando-o para fora do setor imobiliário) e incrementados os mecanismos de integridade na concessão das autorizações de residência;
- Deve ser reforçada a supervisão sobre as operações abrangidas pelo programa de Vistos Gold, através de uma avaliação abrangente dos seus riscos e a definição de princípios mitigadores desses riscos, como a rejeição de capital proveniente de zonas de conflito ou de sistemas bancários não cumpridores;
- Devem ser periodicamente publicados dados quantitativos mais detalhados sobre a atribuição de autorizações de residência para investimento e de benefícios fiscais para residentes não habituais, nomeadamente o número de alertas anti-branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com os candidatos a estes estatutos e o cumprimento, por parte das autoridades, das diligências devidas em relação à origem do capital investido;
- Deve ser redefinido o quadro jurídico da Zona Franca da Madeira e dos seus instrumentos de transparência e prestação de contas, através de:
 - i) uma análise de custo-benefício abrangente do impacto global económico, social e fiscal da Zona Franca da Madeira conduzida pelas autoridades portuguesas;
 - ii) uma avaliação do sistema de integridade da Zona Franca da Madeira sob coordenação de um organismo internacional independente que se debruce, especificamente, sobre questões como a relação entre a Sociedade de Desenvolvimento da Madeira e responsáveis políticos da região e a independência e idoneidade da Autoridade Tributária da Madeira.
- Deve ser criada legislação especificamente dedicada à proteção de denunciante, estabelecendo de forma clara não só direitos e garantias, mas também mecanismos de monitorização da implementação das proteções estatuídas, sanções em caso de incumprimento e instrumentos de prestação de apoio jurídico, financeiro e de outra natureza, de acordo com as melhores práticas e recomendações internacionais.

Transparência e Integridade,
Associação Cívica
Rua Leopoldo de Almeida 9B
1750-137 Lisboa

Tel.: (+351) 21 752 20 75

secretariado@transparencia.pt

www.transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt

twitter.com/transparenciapt